

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Vår dato 25.10.2010  
Deres dato 5.10.2010  
Vår referanse TL  
Deres referanse 10/69-TKR

## **HØRING – FORSLAG TIL REGULERING AV AVINORS LUFTHAVN- OG FLYSIKRINGSavgifter 2011**

Det vises til Samferdselsdepartementets brev av 5. oktober 2010 med forslag til to forskrifter som skal regulere Avinors lufthavn- og flysikringstjenester i 2011.

### *Høringsprosess*

NHO Luftfart vil innledningsvis vise til telefonkontakter med departementet om høringsprosessen, og bemerke at dersom det foretas høyninger av avgiftsnivået er det viktig at forskriftene er vedtatt i god tid før iverksettelse. Flyselskapene selger et betydelig antall flybilletter i lang tid før reisen gjennomføres, og med økninger i avgiftene vil mange således bli fakturert med for lav pris. Vi forutsetter at forskriftene i så tilfelle blir vedtatt senest 1. november 2010 dersom disse skal tre i kraft pr årsskiftet 2010/2011. NHO Luftfart anmoder alternativt om senere iverksettelse av forskriftene.

Med bakgrunn i konsekvensene av askekrisen har vi forståelse for at forslaget til forskrifter i år kommer forholdsvis sent på høring, og at høringstiden er kort. NHO Luftfart legger til grunn at departementet normalt vil holde ordinære høringsfrister.

### *Generelt om avgiftsnivået*

NHO Luftfart er svært misfornøyd med at departementet foreslår en økning i luftfartsavgiftene for neste år. Det er helt essensielt at norsk luftfartsnæring etter en svært krevende tid sikres kostnadseffektive infrastrukturtenester fra Avinor som kan bidra til å sikre konkurransekraft og utviklingsmuligheter for næringen i tiden som kommer. Selv om vi nå opplever fornyet trafikkvekst, er inntjeningen pr reisende fortsatt synkende. Luftfartsmarkedet er betydelig mer prissensitivt, og det betalingsvillige forretningsmarkedet er tilnærmet borte, med en helt annen prisbevissthet også i næringslivet enn tidligere. Effekten av finanskrisen på volumutviklingen i flytrafikken ser ut til å være snudd, mens virkningene på betalingsvillighet/prissensitivitet ser ut til å være mer varig svekket. I kjølvannet av finanssvikten fikk luftfartsnæringen virkningene av stengt luftrom i Europa som følge av vulkanutbruddet på Eyjafjallajökull på toppen av andre utfordringer. Dette har svekket bransjen betydelig og påvirket selskapenes soliditet. Som NHO Luftfart har

dokumentert i kontaktgruppen departementet etablerte etter askekrisen, har luftfartsnæringen hatt store økonomiske tap. Relativt sett har Norge blitt hardere rammet av askekrisen enn de fleste andre land i Europa.

Både Avinor og Samferdselsdepartementet synes å ha lagt til grunn et forslag til avgiftsnivå som etter ordlyden i departementets høringsbrev ”skal være tilstrekkelig til å finansiere planlagte investeringer i årene fremover”. I denne sammenheng er NHO Luftfart litt undrende til at departementet øker avgiftsanslaget med 0,3 % enheter utover Avinors forslag, selv om Avinor mener et lavere påslag vil være tilstrekkelig. Samtidig stiller vi spørsmål om departementet ukritisk skal legge til grunn en forutsetning om at avgiftsnivået skal dimensjoneres etter Avinors ønskede investeringsplaner. Avinor skal være godt i gang med et resultatforbedringsprogram, men vi kan ikke se dokumentert hvilke effekter av dette som kommer flyselskapene og de reisende til gode. Etter vår vurdering burde departementet ta utgangspunkt i at luftfartsavgiftene over tid skal følge konsumprisindeksen minus et gitt produktivitetskrav. Kostnadsutviklingen i Avinor har nå over mange år lagt høyt over kostnadsutviklingen ellers i samfunnet, og dette tilsier at nivået på luftfartsavgiftene bør korrigeres ned med effektene av selskapets forbedringsprogram. Departementets forslag om høyere luftfartsavgifter enn hva selskapet selv foreslår vil snarere svekke det videre effektiviseringsarbeidet. I fjor foreslo Avinor å dekke provenytapet av nominelt uendrede luftfartsavgifter nettopp gjennom egne effektiviseringstiltak. Departementet overprøvde dette, og gjør det til dels i år igjen. NHO Luftfart mener at det er et godt grunnlag for å holde luftfartsavgiftene nominelt uendret for 2011 bare med grunnlag i helt nødvendige produktivitetskrav stilt fra departementet sin side.

NHO Luftfart vil også understreke at Avinor har beregnet en provenyøkning ved konstant volum. I følge Avinor er beregningene gjort basert på uendret trafikkvolum fra siste årsprognose for 2010 pr juni i år. På dette tidspunktet var veksten i flytrafikken i følge Avinors statistikk i forhold til foregående år på 0,2 %. Pr september er akkumulert vekst for 2010 i forhold til foregående år økt til 3,4 %, dvs nivået har økt med mer enn 3 % enheter. Denne trenden vil antakeligvis forsterke seg ut året 2010, og øke grunnlaget for en forhåpentligvis ytterligere vekst i 2011. Slik vi forstår det legger Avinor til grunn en vekst i 2011 på mer enn 3 %. NHO Luftfart vil derfor påpeke at bare hevingen av volumgrunnlaget for Avinor i 2010 vil øke Avinors samlede inntekter betydelig i forhold til forutsetningene lagt inn i beregningen i departementets grunnlagsmateriale. Enkle overslag viser at merinntjeningen av en slik volumvekst vil langt overstige inntjeningsveksten foreslått av departementet ved satsøkningen på 1,9 %. I tillegg vil vekst i trafikkvolum også uvilkårlig heve Avinors kommersielle inntekter. Når Avinor i tillegg forutsetter en trafikkvekst i 2011 på mer enn 3 %, vil dette samlet, uavhengig av satsøkningen på luftfartsavgiftene, gi en betydelig merinntekt for selskapet. Det er derfor ikke lengre behov for en satsøkning for å dekke Avinors angitte driftskostnader og planlagte investeringer for 2011. Vi kan således ikke se at det foreligger dokumentasjon på nødvendigheten av økning av luftfartsavgiftene.

Med dagens takst- og kostnadsstruktur vil for øvrig en slik volumvekst også gi en betydelig bedre lønnsomhet for Avinor fordi hver ekstra passasjer bidrar til en forbedring av den enkelte lufthavns driftsresultat med mellom 70 til 110 kroner (utredet av Vista Analyse i en rapport for NHO Luftfart). Dette skyldes stordriftsfordeler på kostnadssiden. Det er flyselskapenes konkurranse og markedssituasjon, med sterkt press på prissiden, som skaper denne lønnsomhetsveksten for Avinor, og som kan svekkes gjennom økning av luftfartsavgiftene i tiden som kommer.

NHO Luftfart ønsker generelt å diskutere departementets eierstyring mv av Avinor nærmere i det planlagte kontaktmøtet i desember i år. Uavhengig av dette ber vi departementet gjennomgå forutsetningene for nivået på luftfartsavgiftene for 2011 på nytt, og vår vurdering er at avgiftene samlet som et minimum bør holdes nominelt uendret i 2011. Bare økningen i forventet trafikkvekst for inneværende år er mer enn tilstrekkelig for å rettferdiggjøre dette. Ytterligere forventet trafikkvekst i 2011, sett i sammenheng med effekten av Avinors resultatforbedringsprogram, vil samlet overoppfylle Avinors angitte inntjeningsbehov for neste år.

#### *Konsekvenser av askekrisen*

Regjeringen har med bakgrunn i askekrisen tidligere i år i forslaget til statsbudsjett for 2011 også anført at konsekvensene for flyselskapene skal være med i vurderingene når Samferdselsdepartementet skal fastsette takstregulativet for Avinor for 2011. De økonomiske konsekvensene for flyselskapene er godt dokumentert tidligere, og vi viser til den dokumentasjon som er fremlagt for departementet gjennom arbeidet i den såkalte kontaktgruppen. NHO Luftfart kan imidlertid ikke se av departementets høringsbrev at disse konsekvensene så langt er tillagt vekt i forslaget til takstregulativ. NHO Luftfart forventer at departementet tar hensyn til dette, og at de formuleringene som er presentert for Stortinget i budsjettproposisjonen faktisk følges opp.

I denne sammenheng har NHO Luftfart tidligere tatt opp at det er helt uakseptabelt at de såkalte kostbaserte avgiftene videreføres for 2011 slik at Avinors tap som følge av askekrisen hentes inn igjen gjennom høyere enhetspris i 2011. Selv om enhetsprisen både for security og underveistjenesten tilsynelatende er holdt på et gunstig nivå, er grunnlaget basert på at Avinor får kompensert økonomiske tap i askeperioden gjennom i prinsippet høyere enhetspris i 2011. Våre beregninger viser at bare dette kan utgjøre et for høyt avgiftsnivå i størrelsesorden 35-40 millioner kr, dvs nesten halvparten av den anslåtte provenyveksten ved konstant volum. De norske flyselskapene har hatt økonomiske tap på mange hundre millioner kroner, og det er således provoserende at de samme selskapene i etterkant eventuelt også skal dekke tapene for Avinor på disse områdene. Vår oppfatning er at dette ytterligere rettferdiggjør at luftfartsavgiftene nominelt må holdes uendret for neste år.

#### *Utforming av de ulike avgiftene*

NHO Luftfart vil vise til møte i departementet 20. oktober vedrørende uønskede konsekvenser av avgiftforslaget for kostnadsnivået på en rekke innenlandske flyruter. Kombinasjonen av økt passasjeravgift innenlands, etableringen av ny TNC avgift med foreslått eksponent på 0,9, samt realøkning på startavgiften til 69 kr per påbegynt 1000 kg MTOW, medfører en vesentlig økning av det samlede kostnadsnivået for fly i størrelsesordenen B737 o.l på stamflyplasser i Norge som i dag ligger innenfor rabattsonen for startavgiften (Nord-Vestlandet og Nord-Norge). Økning i avgiftsnivået kan her ligge i størrelsesordenen 8 %, noe som uvilkarlig kan påvirke transporttilbudet. NHO Luftfart vil vise til flyselskapenes nærmere redegjørelse i egne høringsuttalelser for de mer detaljerte konsekvenser dette vil få på de ulike avgiftstypene. Vi kan vanskelig se at det for departementet er ønskelig med så store geografiske endringer i avgiftsnivået. Endringer i en slik størrelsesorden vil kunne påvirke pris- og rutetilbudet, og vil ofte skape uro. Teknisk sett er det utfordrende å justere beregningsforutsetningene for de ulike avgiftskomponentene for

å kompensere for dette uten at man reduserer økningen av avgiftsnivået samlet. Dette betyr etter vår vurdering at man må redusere startavgiften og/eller passasjeravgiften, eventuelt også i kombinasjon med en lavere eksponent for beregning av TNC avgift. Dette bør gjøres slik at avgiftene samlet holdes nominelt uendret for 2011, jf våre synspunkter ovenfor om avgiftsnivået.

NHO Luftfart vil bemerke at det er vanskelig for bransjen å kontrollere grunnlaget for de beregningene som ligger til grunn for høringsforslaget. De utredningene flyselskapene selv har foretatt indikerer at avgiftsøkningen kan være høyere enn det den tabellariske fremstillingen i høringsbrevet angir. Departementet bør fremskaffe nødvendig dokumentasjon, slik at høringsinstansene får nødvendig innsyn i beregningsgrunnlag og konsekvenser.

#### *Kontinentalsokkelen*

Samferdselsdepartementet har ikke kommentert endringene i underveisavgiften på kontinentalsokkelen. Det foreslås en økning på 4,7 %, men slik vi forstår Avinor er det lagt til grunn en økning i kostbasen på hele 22 %. På grunn av noen tekniske og periodiseringsmessige forhold er denne for 2011 nedskalert til 11 %. NHO Luftfart vil gjerne minne om at departementet i fjor økte underveisavgiften offshore med hele 142 %. Vi etterlyste dokumentasjon på grunnlaget for dette, uten å få en tilfredsstillende klargjøring. Denne prosessen aktualiserer også behovet for gode og transparente konsultasjonsordninger med bransjen. Det er ikke akseptabelt med et lite forutsigbart nivå på de ulike avgiftene, og med til dels uklar dokumentasjon på grunnlaget for de faktiske avgiftsforslagene.

#### *Insentivordninger mv.*

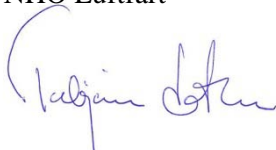
NHO Luftfart har merket seg at departementet har fjernet Avinors forslag om "knekkpunkter" på startavgiften, dvs. forslaget om 50 % sats for vekt over 75 tonn MTOW, og 0-sats på vekt over 150 tonn MTOW. Vi er meget undrende til dette, og vil påpeke at et slikt forslag undergraver mulighetene for å utvikle interkontinentale flyruter fra Norge. Risikoen for inntektsbortfall for Avinor er helt marginal, og selskapet svekkes i å utvikle Gardermoen som et interessant og konkurransedyktig knutepunkt i forhold til f.eks Arlanda, Kastrup, Heathrow og Schiphol. Dette tjener ikke norske luftfartsinteresser, og vi ber departementet revurdere dette.

#### *Avslutning*

Samferdselsdepartementets forslag til takstregulativ for 2011 anskueliggjør behovet for en bedre konsultasjonsordning knyttet til fastsetting av luftfartsavgiftene. NHO Luftfart mener at foreliggende forslag er for dårlig utredet og mangler helt grunnleggende dokumentasjon på konsekvenser for brukerne. Norge må nå implementer nytt direktiv om lufthavnsavgifter, og dette stiller helt andre krav til prosess enn dagens ordning. NHO Luftfart har tidligere tatt opp behovet for en dialog med departementet om dette, jf høringsinnspill til fjorårets forslag til luftfartsavgifter. Denne saken gjør det naturlig å minne om dette. Vi vil også peke på at direktivet stiller krav om et uavhengig tilsyn, noe vi mener blir en viktig diskusjon ikke minst med de siste års erfaringer med fastsetting av luftfartsavgiftene. NHO Luftfart vil derfor be om at bransjen blir involvert på en god måte i drøftelsene omkring dette.

NHO Luftfart vil ellers vise til høringsinnspillene fra våre medlemsbedrifter, og vi imøteser departementets oppfølging av våre synspunkter.

Med hilsen  
NHO Luftfart

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Torbjørn Lothe', written over a faint circular stamp.

Torbjørn Lothe  
Direktør

Kopi: Avinor